

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
Київський національний університет імені Тараса Шевченка
Географічний факультет
Кафедра геодезії та картографії

На правах рукопису УДК: 332.73

**РАЦІОНАЛЬНЕ ВИКОРИСТАННЯ ТА ОХОРОНА ЗЕМЕЛЬ ЖИТЛОВОЇ
ТА ГРОМАДСЬКОЇ ЗАБУДОВИ**

Рівень вищої освіти – перший (бакалаврський)
Галузь знань 19 – «Архітектура та будівництво»
Спеціальність 193 – «Геодезія та землеустрій»
Освітня програма «Геодезія та землеустрій»

Кваліфікаційна робота бакалавра
студента 4 курсу
освітнього рівня бакалавр
Бреуса Іллі Олеговича

Науковий керівник:
Полякова Наталія Олександрівна
Кандидат географічних наук, доцент

Допущено до захисту:
Протокол засідання кафедри No ___ від « ___ » _____ 20__ року

Завідувач кафедри

проф. Даценко Л.М.

КИЇВ – 2023

ЗМІСТ

ВСТУП	4
РОЗДІЛ 1. СУЧАСНИЙ СТАН ТА ОСНОВНІ НАПРЯМИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ВІДНОСИН У СФЕРІ ЖИТЛОВОЇ ТА ГРОМАДСЬКОЇ ЗАБУДОВИ	6
1.1. Правова політика держави у сфері житлової та громадської забудови	6
1.2. Правове регулювання житлової та громадської забудови	12
1.3. Адміністративно-правовий режим житлової та громадської забудови	18
РОЗДІЛ 2. РАЦІОНАЛЬНЕ ВИКОРИСТАННЯ ТА ОХОРОНА ЗЕМЕЛЬ ЖИТЛОВОЇ ТА ГРОМАДСЬКОЇ ЗАБУДОВИ	21
2.1. Склад земель житлової та громадської забудови	21
2.2. Використання земель населених пунктів	24
2.3. Земельний кадастр та державна реєстрація права власності на землю	29
РОЗДІЛ 3. НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЖИТЛОВОЇ ТА ГРОМАДСЬКОЇ ЗАБУДОВИ	36
3.1. Інститут адміністративної відповідальності як механізм забезпечення правопорядку у сфері житлової та громадської забудови	36
3.2. Удосконалення інституту контролю у сфері житлової та громадської забудови	41
ВИСНОВКИ	50
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	52
ДОДАТКИ	57

РЕФЕРАТ

Пояснювальна записка: 58 с., 2 рис., 1 додаток, 42 джерела.

Мета бакалаврської роботи полягає у аналізі раціонального використання земель житлової та громадської забудови.

Об'єктом дослідження є землі житлової та громадської забудови.

Дослідження проводилось з використанням таких методів: абстрактно-логічний, монографічний, картографічний і топографічний.

У вступі розкрито актуальність теми кваліфікаційної роботи, викладено мету дослідження, сформульовано завдання, об'єкт та предмет роботи, методи, інформаційну базу та структуру.

У першому розділі проаналізовано сучасний стан та роль державної правової політики у регулюванні відносин у сфері житлової та громадської забудови.

Другий розділ містить аналіз правової природи земель житлової та громадської забудови, а також характеристику їх раціонального використання та охорони.

У третьому розділі представлені пропозиції щодо застосування інституту адміністративної відповідальності як засобу вдосконалення правового регулювання та захисту земель у сфері житлової та громадської забудови.

ЗЕМЛІ ЖИТЛОВОЇ ТА ГРОМАДСЬКОЇ ЗАБУДОВИ, ДЕРЖАВНА ПРАВОВА ПОЛІТИКА, ЗЕМЛЕКОРИСТУВАННЯ, ЗАКОН УКРАЇНИ, ЗЕМЛІ НАСЕЛЕНИХ ПУНКТИВ, АДМІНІСТРАТИВНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ, РАЦІОНАЛЬНЕ ВИКОРИСТАННЯ ТА ОХОРОНА.

ВСТУП

Актуальність дослідження. У процесі реалізації земельної реформи в Україні існує нагальна потреба пошуку шляхів розв'язання проблем, пов'язаних із використанням земель житлової та громадської забудови та дотримання вимог чинного законодавства щодо реалізації прав власності на землю.

Прискорений розвиток населених пунктів потребує правового регулювання та підвищення ефективності використання земель населених пунктів і громадських земель.

Специфіка управління землекористуванням у населених пунктах орієнтована на суспільно-житлове землекористування з огляду на його функціональне призначення (територіальна основа для розміщення містобудівних об'єктів, продуктивних сил, суспільного виробництва тощо), у поєднанні з містобудівними вимогами до організації всієї території та окремих її частин, а також нормами земельного законодавства.

Концептуально принципове значення для розроблення теми роботи мають праці як зарубіжних, так і українських дослідників: В.І. Андрейцев, В.П. Бальозін, В.М. Єрмоленко, Б.В. Єрофєєв, І.В. Ігнатенко, І. Каракаш, П.Ф. Кулініч, В.В. Носик, О.М. Мірошніченко, М.В. Шульга та ін.

Певні умови виникли в процесі набуття права власності на землю та реєстрації прав землекористування при використанні земель житлової та громадської забудови для будівництва житлових комплексів, магазинів, об'єктів розважальної та ринкової інфраструктури. Ці особливості зумовлені різним правовим статусом суб'єктів, пов'язаних із землею, та відсутністю спеціального законодавства, що регулює певні види земельно-правових режимів і механізмів використання землі. Ці характеристики визначили тему, мету і завдання бакалаврської роботи.

Мета роботи – аналіз раціонального використання та охорони земель житлової та громадської забудови.

Для досягнення цих цілей необхідно було вирішити **такі завдання:**

- Охарактеризувати сучасний стан та основні напрями державного регулювання відносин у сфері житлової та громадської забудови;
- Надати характеристику раціонального використання та охорони земель житлової та громадської забудови;
- Визначити та проаналізувати основні напрями вдосконалення правового регулювання житлової та громадської забудови.

Об'єкт роботи – землі житлової та громадської забудови.

Предмет роботи - раціональне використання та охорона земель житлової та громадської забудови.

Методи дослідження. Для досягнення поставленої мети були використані такі методи:

- абстрактно-логічний - для принципів, теоретичного узагальнення та формування висновків;
- монографічний - для дослідження та теоретичного узагальнення досліджень з наукових засад розвитку землекористування в населених пунктах;
- картографічний і топографічний - для аналізу топографо-геодезичних комплексів.

Інформаційну базу роботи становлять наукові та організаційні джерела Головного управління статистики Держгеокадастру, законодавчі акти і постанови Верховної Ради України та Ради Міністрів, інформаційні матеріали.

Структура та обсяг роботи включають наступні елементи: вступ, три розділи, висновок, список літератури та додатки. Загальний обсяг роботи становить 58 сторінок, включаючи 52 сторінки, що становлять основну частину роботи.

РОЗДІЛ 1. СУЧАСНИЙ СТАН ТА ОСНОВНІ НАПРЯМИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ВІДНОСИН У СФЕРІ ЖИТЛОВОЇ ТА ГРОМАДСЬКОЇ ЗАБУДОВИ

1.1. Правова політика держави у сфері житлової та громадської забудови

Діяльність сектору житлового будівництва та суспільного розвитку, його підсекторів, підприємств, установ та організацій тісно пов'язана із забезпеченням основних життєвих потреб населення. Ця діяльність пов'язана із сектором матеріального виробництва, що гарантує створення та реконструкцію промислових, комунальних, соціальних, культурних і селищних об'єктів, та охоплює житлово-комунальний сектор, управління житловим фондом і комунальними об'єктами, їхнє утримання, будівництво та ремонт.

При цьому пріоритетними напрямками сталого розвитку населених пунктів є раціональне використання міських і приміських територіальних ресурсів через упровадження моделі компактного планування поселень і використання ефективних адміністративно-правових механізмів регулювання землекористування, а також поліпшення екологічної та санітарної обстановки у населених пунктах.

Ми вважаємо, що вивчення сфери житлового та суспільного розвитку неможливе без урахування державної правової політики щодо землі, оскільки сучасна урбанізація постійно пов'язана із землями населених пунктів, які, становлячи незначну частину земельного фонду України, водночас концентрують значну частину продуктивних сил України. Такі землі одночасно є місцем розташування містобудівних об'єктів, розміщення продуктивних сил, територіальною базою для громадських робіт та іншого виробництва, посідають самостійне становище в структурі земель України та об'єднують землі міст, міських селищ і сільських населених пунктів. Ці землі характеризуються дуже складною правовою системою.

На відміну від усіх інших видів землекористування у державному фонді "Єдність", землекористування у населених пунктах є доволі складним і багатогранним. Правова система цих земель є особливою через парадоксальне розмаїття в рамках єдиного цільового призначення.

За даними моніторингу "Генеральної схеми планування розвитку території України", проведеного Українським державним науково-дослідним інститутом проектування міст, державна компанія "Діпромісто" імені Ю. М. Білоконя структура земель території України має такий вигляд: рекреаційні та інші відкриті землі - 29,4%; житлові землі - 18,9%; громадські землі - 11,1%; промислові землі - 8,8%; землі транспорту та зв'язку - 8,8%; землі під забудову, видобуток корисних копалин, кар'єри та споруди - 6%; землі інфраструктури - 2,8%; землі під комерцію - 2,1%, землі змішаного використання - 1%.

Зміни в площі забудови також не повністю відповідають прогнозам Генерального плану. Зокрема, житлові (у 2 рази більші за прогноз на 2021 рік) та комерційні (у 4 рази) землі надмірно розширилися, в той час як промислові (у 3 рази) та транспортно-комунікаційні (у 5 разів) землі надмірно скоротилися.

Замість запланованого розширення державних земель, державні землі скоротилися, а плани зі скорочення земель для видобутку корисних копалин, розроблення кар'єрів, будівництва, відпочинку та інших відкритих земель відбуваються дуже повільними темпами порівняно з прогнозами Генеральної схеми [3].

Роль держави в цьому процесі вкрай важлива. Держава ініціює та впроваджує правові норми, визначає їхню стратегію, напрямок реалізації та впливає на формування правової та інституційної бази [4].

Особливостями земель житлової та громадської забудови як природних ресурсів є їх незамінність, обмеженість у просторі, локальність і нерухомість, що зумовлює особливий правовий характер державного регулювання цих відносин.

Стаття 14 Конституції України оголошує всю землю на території держави основним національним багатством, що перебуває під особливою державною охороною, що є засадничим принципом під час формування правової політики у

сфері земель населених пунктів і земель громадської забудови. З вищесказаного видно, що принципи, закріплені в Конституції, зобов'язують державу забезпечити реалізацію цих принципів за допомогою інституційної підтримки. Інституційне забезпечення державної політики охоплює, насамперед, нормативну базу (програмні документи, закони та інші нормативні акти) та організаційну структуру (державні органи різних рівнів, що відповідають за відповідні функції управління). Фінансова підтримка заходів, описаних у програмному документі, також має першорядне значення.

Правова доктрина проводить конкретні відмінності в правовій політиці за допомогою галузей права, підпорядкованих їм галузям та їхніх правових інститутів, використовуючи правову політику як засіб досягнення цілей конкретної галузі. Оскільки держава не може уникнути правового регулювання суспільних відносин, певна правова політика відображається на законодавчому рівні.

Проте дослідження щодо розвитку житлово-комунального господарства та аналіз конкретних заходів із розв'язання проблем, незмінно пов'язаних із землею, завжди становили інтерес для суспільства та науковців. Однак матеріали таких досліджень не завжди беруться до уваги політиками, державними органами для досягнення максимальних результатів [4].

Нині питання про правову політику, що реалізується у Верховній Раді України, вважається головною проблемою методології формування законодавства в Україні. Останніми роками Верховна Рада України ухвалила низку законів, що регулюють відносини у сфері житлово-комунального господарства. На думку науковців, парламентський нормативізм (законодавча влада) залишається найбільш конкурентоспроможним. Це пояснюється тим, що у будь-якому суспільстві домінує нормативний підхід законодавчого органу, а соціологічне підґрунтя природного права та праворозуміння є скоріше рамкою, ніж безпосереднім впливом на правову політику [5].

Відповідно до Конституції України та національного законодавства, державна політика України у сфері житлового будівництва та суспільного розвитку ґрунтується на принципі пріоритету соціальних потреб.

Напевно, не випадково соціальна сфера є одним із пріоритетів державної політики і виокремлена у Концепції сталого розвитку населених пунктів, затвердженій Верховною Радою України [6].

Необхідність науково обґрунтованої державної правової політики, що дає змогу здійснювати нормативно-правове регулювання у найоптимальніший і найраціональніший спосіб та на благо суспільства, накладає на державу обов'язок здійснювати правове регулювання з використанням ефективних механізмів його реалізації [8].

Вищевикладене засвідчує, що право є і залишатиметься важливим інструментом державного регулювання житлового та суспільного розвитку, а також державного управління загалом. Як суверенна держава, Україна зробила важливий крок у побудові власної інтегрованої правової системи.

Саме тому юриспруденція в усій своїй повноті являє собою складну, багаторівневу систему наукових знань, навичок і вмінь, що включає три рівні: математику права, філософію права і політику права. Перший рівень (математика права) - це інструменти права, його доктрини, методи і прийоми. Другий рівень (філософія права) містить різні погляди на можливості філософського розуміння існуючого правового порядку та потенційні варіанти його розвитку. Найскладнішим, на думку вчених, є рівень правової політики. Вона має бути спрямована на вибір моделі права, що найповніше відповідає політичним, економічним і соціальним реаліям, а також на визначення її структури, елементів та етапів реалізації [9].

Правове життя в сучасному суспільстві зазнає фундаментальних змін. Правова політика в галузі житлового та суспільного розвитку, яка є однією з цілей держави в галузі будівництва, житлово-комунального господарства, не може дозволити собі відхилитися від цих змін.

Тому основною ідеєю правової політики має бути інституційний зв'язок із законом. Політика виявляє соціальні проблеми та ініціює їх розв'язання перед владою, а право надає юридичної форми відповідним рішенням і гарантує реалізацію цих рішень на національному рівні [10].

Незважаючи на те, що сферу житлово-комунального будівництва регулює низка законів та інших нормативних актів, багато питань залишаються невирішеними і сьогодні через специфіку цієї галузі суспільних відносин.

Що стосується управлінської діяльності в секторі житлового будівництва та суспільного розвитку, то вона може здійснюватися тільки за умови комплексного підходу до всіх відповідних компонентів економічної та організаційної системи цього сектора української економіки. У зв'язку з цим пріоритет має бути надано єдиній технічній політиці у сфері планування та розвитку організаційно-правових засад проектування і будівництва, їхнього матеріально-технічного та фінансового забезпечення, регулювання, кадрового забезпечення, охорони праці й техніки безпеки, заходів щодо підвищення якості будівельно-монтажних робіт, громадського контролю за дотриманням містобудівних норм, правил і стандартів.

Таким чином, суть правової політики полягає у формулюванні та реалізації основних концепцій, спрямованих на захист прав і законних інтересів громадян. Таку правову політику можна реалізувати через цілеспрямовану організаційну діяльність, яка реально виконує функції та завдання держави щодо забезпечення населення предметами першої необхідності. Вона також представлена в галузі житлового будівництва та суспільного розвитку.

Таким чином, сучасний стан державної правової політики, що регулює відносини у сфері житлово-комунального господарства, свідчить про те, що державна політика в даній сфері у широкому розумінні пов'язана з будівництвом, житлово-комунальним господарством та їхніми відповідними підгалуззями, з метою забезпечення основних життєвих потреб громадян (рис.1.1.1).

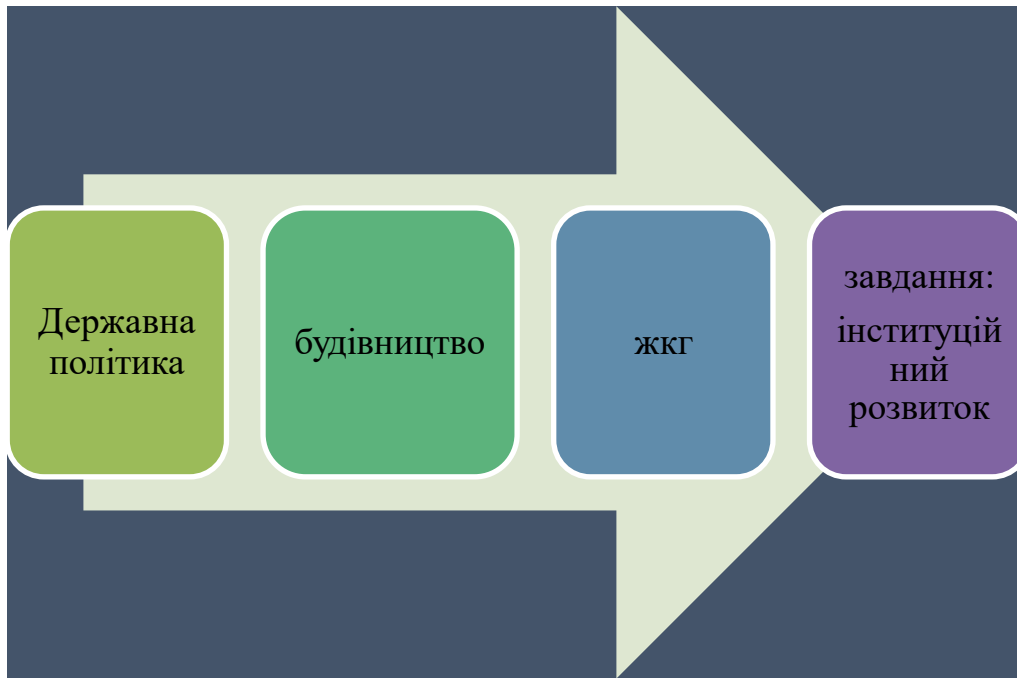


Рис. 1.1.1 – Завдання державної політики у сфері житлово-комунального господарства

Тому завданням державної правової політики в цій галузі слід вважати інституційний розвиток і підвищення ефективності державного управління у сфері житлового та суспільного розвитку, включно з організаційними, правовими, кримінально-правовими, виховними та іншими заходами.

Державна політика потребує відповідних засобів впливу на зацікавлені сторони у сфері житлового та суспільного розвитку, а також координації зусиль низки міністерств і відомств. З огляду на специфіку досліджуваної території, слід зазначити, що основним засобом державного впливу в даній сфері є розробка, формування та реалізація політики, яка відбувається через реалізацію національних, регіональних та місцевих програм.

1.2. Правове регулювання житлової та громадської забудови

Сфера житлового та громадського розвитку охоплює різні сектори економіки та широкий спектр видів економічної діяльності, пов'язаних із міським плануванням, будівництвом будівель і споруд, які потребують адміністративно-правового регулювання та державного впливу через державне управління.

Нормативно-правова база житлового та громадського будівництва характеризується великою кількістю нормативних актів різної спрямованості. З огляду на різноманітність галузей економіки, вона охоплює значну кількість законодавчих та інших нормативних актів, які належать до різних галузей права.

Вищевикладене засвідчує, що такі нормативні акти мають здійснювати відповідний вплив на відносини у секторі житлового будівництва та суспільного розвитку. З огляду на специфіку досліджуваної території та її вплив на суспільні відносини основними засобами державного впливу є підготовка, затвердження та реалізація національних, регіональних і місцевих містобудівних програм; розробка та затвердження національних стандартів, норм і правил; проведення державної експертизи проектів житлового та суспільного розвитку; ліцензування та регулювання спеціальних робіт; дозвіл і реєстрація юридичних і фізичних осіб (наприклад, підприємців).

Вищесказане також підтверджується статтею 7 Закону України "Про регулювання містобудівної діяльності", яка свідчить, що контроль у сфері містобудівної діяльності здійснюється шляхом (рис.1.2.1):

- 1) Планування територій на національному, регіональному та місцевому рівнях;
- 2) Підготовка містобудівних документів на всіх рівнях і моніторинг їх реалізації;
- 3) Визначення національних інтересів, які мають бути враховані під час підготовки містобудівної документації;
- 4) Ліцензування та професійна сертифікація;
- 5) Розроблення та затвердження будівельних норм, державних стандартів і правил, а також запровадження одночасного застосування міжнародних норм і стандартів;
- 6) Управління дотриманням законодавства в галузі містобудування, вимог будівельних норм і правил, державних стандартів і правил

Рис. 1.2.1 – Контроль у сфері містобудівної діяльності

Економічна діяльність у секторі розвитку, така як будівництво житла та громадських об'єктів, потребує відповідного економічного та соціального розвитку. Як частина загальної системи державного регулювання економічного і соціального розвитку держави, основними законодавчими документами, що визначають правові, економічні та організаційні засади, що формують комплексну систему прогностичних і планових документів економічного і соціального розвитку України, окремих галузей економіки та окремих адміністративно-територіальних одиниць, є Закон України "Про Формування державних прогнозів і програм економічного і соціального розвитку", який встановлює загальний порядок розроблення програм економічного і соціального розвитку.

У своєму житті сучасне суспільство дедалі частіше вимушене використовувати різноманітні правові акти різних галузей законодавства відповідно до встановленої нормативної бази, як ми вже зазначали, у цій сфері житлово-комунального будівництва, наприклад, будівництва та експлуатації житлових будинків, надвірних будівель і гаражного будівництва, а також охоплює різноманітні сфери економічної діяльності, такі як житлово-комунальне господарство, що формуються та здійснюються на місцевому рівні, оскільки є відносинами, що стосуються житлових питань.

З іншого боку, сфера "житла і суспільства" дуже багатогранна, і дослідники розглядають різні аспекти діяльності, пов'язаної з цією сферою суспільних відносин.

Такий підхід вищевказаних осіб до вищевказаних проблем є обґрунтованим, оскільки положення Земельного кодексу України передбачають різні категорії земель.

З метою створення сприятливих умов для розвитку містобудівної діяльності та вдосконалення правового регулювання широкого кола питань, пов'язаних із землею, народні обранці Ю. Сербін, В. Рибак, О. Мартинюк, В. Поляченко, В. Баранов та А. Радовець запропонували об'єднати правові акти, що регулюють відносини в цій сфері, під крилом Містобудівного кодексу України (проект № 6400) від 18 травня 2010 року, який був прийнятий у першому читанні Верховною Радою України 30 червня 2010 року.

Документ, що складається з дев'яти розділів, 23 глав та 162 статей, встановлює загальні правові та організаційні засади планування і забудови території України, спрямовані на створення та розвиток автентичного середовища життєдіяльності людини, забезпечення сталого розвитку населених пунктів та гармонізацію державних, громадських і приватних інтересів.

Аналіз законодавчої та іншої нормативно-правової бази у сфері житлово-комунального господарства показує, що відносини у цій сфері регулюються різними формами законодавчих та підзаконних актів.

Так, нормативно-правова база на сайті Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України налічує сотні нормативно-правових документів, що регулюють відносини у відповідних сферах. Зокрема, існує понад 60 законів України та постанов українського парламенту (Верховної Ради), а також сотні постанов Ради Міністрів України та інших нормативно-правових актів. Серед численної нормативно-правової бази вважаємо за доцільне спочатку розглянути законодавчі акти у сфері містобудування та архітектури, які відіграють основну роль у правовому регулюванні відносин у сфері житлово-комунального господарства та громадської забудови.

Основним законодавчим актом у цій сфері є Закон України від 17 лютого 2011 року "Про регулювання містобудівної діяльності", метою якого є встановлення правових та організаційних засад містобудівної діяльності та забезпечення сталого розвитку території з урахуванням державних, громадських та приватних інтересів, а також Закон України від 20 квітня 2000 року "Про основи містобудування".

А без планомірного використання української території розвиток міст неможливий. Не випадково стаття 1 Закону України "Про регулювання містобудівної діяльності" визначає, що "Генеральна схема планування території України" є містобудівною документацією, що визначає концептуальні рішення планування та використання території України.

Крім того, глава 6 Земельного кодексу України визначає землі житлової та громадської забудови та їх використання. Так, стаття 38 Земельного кодексу України відносить до земель житлової та громадської забудови земельні ділянки в межах населених пунктів, які використовуються для житлової забудови, розміщення громадських будівель і споруд та інших об'єктів громадської забудови [42]. Іншими словами, така земля повинна знаходитися в межах населеного пункту і використовуватися для конкретних видів діяльності, визначених законом.

Далі перелік громадських будинків і споруд визначається ДБН В.2.2-9-99 "Громадські будинки і споруди", в п. 2.1 якого зазначено, що розміщення громадських будинків і споруд на земельних ділянках повинно відповідати містобудівним, екологічним, протипожежним і санітарно-гігієнічним нормам та здійснюватися згідно з вимогами ДБН 360, ДБН В.2. Тут сказано. .4-1, ДСанПіН 173, ДСанПіН 239, ДСанПіН 2605, ДСанПіН 1304, СанПіН 3077, СанПіН 1757, СанПіН 2152 [4].

Водночас слід зазначити, що включення положень статей 40 та 41 Земельного кодексу України щодо земельних ділянок для будівництва та обслуговування житлових будинків, господарських будівель і споруд та гаражно-будівельних кооперативів не відповідає ДБН В.2.2-9-99 "Громадські будинки та споруди". Це передбачає, що такі типи забудови розглядаються як "громадські будівлі та споруди" або "інші об'єкти громадського призначення" у "Переліку типів громадських будівель та споруд".

Це значно розширює адміністративний та державний вплив на відносини у сфері житлово-комунального господарства. Сюди входять правовідносини, що стосуються екологічних, санітарних та протипожежних норм.

Як зазначають науковці, в управлінні аналізованими сферами в сучасних економічних умовах відповідні органи влади реалізують свої функції переважно через повноваження з координації, ліцензування та контрольної-наглядової діяльності [5].

Наступним адміністративно-правовим інструментом державного впливу є надання дозволів на будівництво. Відповідно до статті 9 Закону України "Про планування і забудову територій", регулювання планування і забудови територій здійснюється шляхом прийняття нормативно-правових актів, нормативних документів, державних і галузевих будівельних норм, національних (державних) стандартів та усталених практик. Стаття 34 Закону регулює порядок отримання замовниками права на виконання будівельних робіт, а стаття 35 Закону регулює порядок виконання підготовчих робіт.

Так, замовники можуть виконувати підготовчі роботи, передбачені ДБН та державними стандартами і нормами, лише після набуття права на земельну ділянку, за винятком винесення мережі об'єктів благоустрою та видалення зелених насаджень, за повідомленням органів державного архітектурно-будівельного контролю [42].

Серед нормативно-правових актів з питань регулювання забудови об'єктів житлового та громадського призначення, які класифікують будівлі на складні категорії для подальшого проектування та експертизи, слід звернути увагу на Настанову щодо застосування будівельних норм, затверджену рішенням Науково-технічної ради Міністерства регіонального розвитку та будівництва України № 59 від 16 червня 2011 року.

Таким чином, аналізуючи законодавчі та інші нормативно-правові акти, можна зазначити, що прийняття державних норм, стандартів, погоджень, регламентів та дозволів є засобом державного впливу на відносини у сфері житлово-комунального господарства та благоустрою. Такими нормативно-правовими актами є насамперед наступні нормативні документи: "Про Генеральну схему планування території України", "Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності", "Про благоустрій населених пунктів", "Про будівельні норми", "Про ліцензування певних видів господарської діяльності", "Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення".

1.3. Адміністративно-правовий режим житлової та громадської забудови

Згідно зі статтею 38 ЗКУ, "землі населених пунктів і землі громадської забудови включають земельні ділянки, громадські будинки і споруди та інші громадські об'єкти в населених пунктах, що використовуються для житлової забудови" [4].

Раніше цей вид земель регулювався в ЗКУ (Земельний кодекс УРСР зі змінами від 1922 року) і Земельному кодексі УРСР зі змінами від 1970, 1990 і 1992 років, але в ЗКУ 2001 року його виокремлення було новим і було узгоджено як питання права.

У ньому В.М. Єрмоленко коротко викладає свою позицію з цього питання. Не дивлячись на те, що в Земельному кодексі України 2001 року немає окремої категорії "населені пункти", правовий режим таких земель має свої особливості та був вивчений у рамках дослідження всіх населених пунктів та їх окремих видів (наприклад, міст). Специфіка правового регулювання землекористування в межах населених пунктів, як ширшої категорії, що включає громадські та житлові території, визначається їхнім функціональним призначенням (територіальна основа для розміщення містобудівних об'єктів, продуктивних сил, громадського та іншого виробництва) у поєднанні з містобудівними вимогами до організації всієї території та окремих її частин, що вона визначається нормами земельного права. Спеціальне комплексне дослідження про систему земельного права не відводить нормам Містобудівного закону жодного місця в структурі земельного права і навіть не розглядає їх щодо житлових районів і ділянок громадської забудови [5].

Слід зазначити, що хоча землі населених пунктів становлять незначну частку земельного фонду України (міські землі становлять лише близько 2 % від загальної території України), саме тут зосереджена значна частина продуктивних сил України та зосереджена найбільша кількість антропогенних впливів на довкілля і чинників, що загрожують людині.

І навпаки, всі мешканці населених пунктів потребують захисту від несприятливого тиску та створення сприятливих умов життя, що має бути забезпечено вимогами щодо охорони, раціонального використання та відтворення земель населених пунктів.

Правові питання, пов'язані з використанням землі для забудови житлових районів і громадських об'єктів, завжди становили великий науковий і практичний інтерес. Це пов'язано з тим, що цей тип землі дуже різноманітний. Наприклад, тільки в межах земель житлової та громадської забудови, згідно з "Класифікацією видів використання земель", затвердженою наказом Державного комітету земельних ресурсів України від 23 липня 2010 року № 548, для будівництва індивідуальних або колективних гаражів, установ органів державної влади та місцевого самоврядування, громадських і релігійних організацій, об'єктів інфраструктури та інших типів землекористування).

Примітно, що під час вивчення тенденцій удосконалення правового регулювання цільового використання земель житлової та громадської забудови І. І. Сіряченко перелічує такі особливості правового режиму цієї категорії земель і критерії, що відрізняють її правовий порядок від інших видів:

1) Місцезнаходження (у межах нормативно визначеного населеного пункту).

2) Функціональне використання (підпорядковане основній меті - містобудуванню або розвитку поселення).

3) Переважно несільськогосподарське використання земель у межах населеного пункту як територіальної основи для розміщення об'єктів містобудування та інших інфраструктурних об'єктів.

4) Наявність містобудівних вимог до організації використання загальної інфраструктури поселення.

5) Той факт, що більша частина землі в селищі перебуває в об'єднаній власності.

6) Неоднорідність складу земель у межах населеного пункту.

Це проявляється в тому, що на його території знаходяться землі, які належать до інших категорій національного земельного фонду (дублювання правових режимів для різних категорій земель).

7) Конкретність мети виділення земель у межах населеного пункту (визначається основною метою задоволення потреб громади та розвитку інфраструктури населеного пункту).

8) Планований характер використання земельних ресурсів у населеному пункті, зонування населеного пункту.

9) Особливості охорони земель у межах населеного пункту (наявність обмежень та охорони щодо використання земельних ділянок у межах населеного пункту).

10) Наявність важливих суспільних земель і гарантія захисту їх використання на основі права на спільне користування природними ресурсами" [7].

На наш погляд, всеосяжною та ключовою рисою, що чітко відображає зміст законодавства про публічні та житлові землі, є зумовленість прав та обов'язків землекористувачів і землевласників за допомогою містобудівної документації. У галузі українського земельного права існує значна кількість наукових праць, присвячених аналізу окремих аспектів правового режиму земель населених пунктів і земель для громадської забудови. Однак, на жаль, сьогодні в країні відсутнє ретельне і всебічне дослідження цього питання, яке поєднує в собі два елементи: аналіз земельного законодавства і, звісно ж, норми містобудівного права.

У цьому плані всі документи державного планування для міських районів, міських агломерацій, об'єднаних громад, захисту малих територій, землекористування та стратегічного розвитку готують та затверджують відповідно до "Стратегічного плану розвитку території та підвищення специфіки громад", з урахуванням особливостей функціонального використання землі.

РОЗДІЛ 2. РАЦІОНАЛЬНЕ ВИКОРИСТАННЯ ТА ОХОРОНА ЗЕМЕЛЬ ЖИТЛОВОЇ ТА ГРОМАДСЬКОЇ ЗАБУДОВИ

2.1 Склад земель житлової та громадської забудови

Чинний Земельний кодекс України виділяє землі населених пунктів і землі для громадської забудови як окремі категорії земель (стаття 19).

Одним із нововведень цього положення є те, що воно легалізує ці землі, відмовляючись від іншої категорії, раніше відомої як "землі населених пунктів".

Виділяючи землі населених пунктів і землі загального користування в окрему категорію, законодавець виходить з того, що в межах населеного пункту є інші категорії земель, які також використовуються для цілей розвитку, такі як землі промисловості, транспорту, зв'язку, енергетики та оборони.

Визначаючи поняття земель населених пунктів та земель загального користування, законодавці пов'язують тип забудови з розташуванням відповідної земельної ділянки в межах населеного пункту та її переважним використанням за цільовим призначенням. Однак кожне з цих понять відноситься до окремої групи земель з конкретними правовими обмеженнями [2].

Найповніша кореляція спостерігається з поняттям "земля під житлову забудову". "Землі громадської забудови", введені в дослідженні М.В. Шульги, який вважає, що житлова забудова як окремий вид забудови конкретної території населеного пункту має розглядатися як земельний масив (земельна ділянка), на якому розташований житловий фонд (державний, комунальний, приватний або громадський). Житлове будівництво, як корпоративне, так і індивідуальне, охоплює нове будівництво, реконструкцію, реставрацію, капітальний ремонт і благоустрій житлових будинків і споруд, що становлять житловий фонд [3].

Для ділянок громадської забудови автор класифікує такі типи об'єктів: освітні заклади, медичні установи та заклади соціального забезпечення, місця відпочинку, культурно-просвітницькі установи тощо, заклади мистецтва, торгівля, громадське харчування, побутове та комунальне обслуговування тощо. Науковець зазначає, що визначення житлових і громадських об'єктів є правильними.

"Розробка", як вона визначена у статті 38 Земельного кодексу України, не завершена. Він також зазначає, що, по-перше, у межах житлових та громадських об'єктів до об'єктів забудови можна віднести капітальні та тимчасові будівлі і споруди, які займають відповідні земельні ділянки, що характеризуються певним призначенням і належать до об'єктів житлової забудови або об'єктів громадської забудови. По-друге, залежно від характеру об'єктів забудови земельні ділянки, на яких розташовані ці об'єкти та призначені для їх обслуговування, слід вважати відповідно землями житлової або громадської забудови з урахуванням притаманних їм специфічних характеристик [4].

Об'єднуючими характеристиками цієї категорії земельного є те, що:

По-перше, їх місце розташування, тобто вони перебувають в межах населеного пункту, і, по-друге, використання їх під забудову. Це стосується як житлових, так і громадських земель.

Характер самої забудови має вирішальне значення для розмежування житлових і громадських земель як окремих компонентів однієї категорії. Наприклад, відомо, що житлове будівництво містить у собі будівництво, реконструкцію, ремонт, капітальний ремонт і благоустрій житлових будинків і споруд.

Основні структурні елементи, що формуються у межах житлової забудови включають, зокрема, житлові райони, житлові квартали та житлові комплекси. Ці компоненти здебільшого характеризують розвиток міських поселень і включають як садибні, так і не садибні споруди.

На відміну від земель житлової забудови, землі громадської забудови повинні містити землі, зайняті громадськими об'єктами відповідно до закону і відповідно до містобудівної документації. У законі перераховані будівлі та споруди, які займають органи державної влади та місцевого самоврядування, такі як лікарні, школи та дитячі садки. Такі об'єкти служать суспільним інтересам і важливі для забезпечення життєздатності українських населених пунктів.

На особливу увагу заслуговує питання про інші об'єкти громадського користування, які, згідно зі статтею 38 Земельного кодексу України, безпосередньо відносяться до населених пунктів та ділянок громадської забудови як окрема категорія земель.

У цій статті інші об'єкти громадського користування названі разом з громадськими будинками і спорудами. Правова природа інших об'єктів громадського користування в Земельному кодексі України чітко не визначена. З одного боку, до таких об'єктів можуть належати об'єкти нерухомості, безпосередньо пов'язані із землею, наприклад, мережі електропостачання, каналізаційні мережі тощо. З іншого боку, земля загального користування в межах населеного пункту може розглядатися як публічна власність. Перший варіант є більш доцільним.

Під час розгляду інших громадських об'єктів, які можуть бути розташовані на ділянках громадської забудови, необхідно враховувати такі обставини. Об'єкти громадського призначення розташовуються між житловими та громадськими будівлями. Вони не є об'єктами містобудування, але є невід'ємною частиною багатофункціональної забудови, засобом забезпечення публічних і приватних інтересів з метою попередньої інженерної підготовки, будівництва зовнішніх інженерних і транспортних мереж, об'єктів соціального призначення, житла, благоустрою та інших об'єктів містобудування.

Інші об'єкти громадського призначення, що зводяться відповідно до вимог містобудівної документації.

Інші об'єкти громадського призначення, збудовані відповідно до вимог містобудівної документації, доступні для використання за призначенням усім мешканцям відповідних населених пунктів. Таке використання в більшості випадків є безоплатним. До таких об'єктів, найімовірніше, належать підземні та надземні пішохідні переходи.

Важливу роль відіграє земля під будівлями та спорудами громадського призначення, будинками та іншими об'єктами громадського призначення.

Будинки та інші об'єкти громадського призначення відіграють важливу роль у забезпеченні функціонування всіх населених пунктів

Важливу роль у забезпеченні функціонування всіх населених пунктів. Комфорт і благополуччя мешканців сіл, селищ і міст залежать від їхнього правильного розташування, доцільного використання та охорони.

2.2 Використання земель населених пунктів

У сучасному стані розвитку суспільного життя дедалі очевиднішим стає вплив місцевих економічних особливостей на рівень, структуру, ефективність і вимір площі землеустрою та землекористування, а також визначення меж господарського використання землі. Земельна власність у населених пунктах тісно пов'язана з інтересами місцевих громад, держави та інших землевласників, що в поєднанні з відповідними напрямками міського соціально-економічного розвитку зумовлюють багатофункціональність у використанні відповідних об'єктів. Однак наявні форми та методи ефективного використання земель населених пунктів не сприяють раціональному розподілу земель між галузями народного господарства, різними землевласниками та землекористувачами. У ситуації, що характеризується нестабільністю відтворювального процесу в суспільстві, яке трансформується, коли держава втратила вплив на розвиток окремих галузей, а регулювання землекористування на рівні середніх і малих міст не сформувало цілісної системи, відбувається втрата оптимальних структурних пропорцій та просторових пріоритетів національної соціально-економічної сфери й руйнація її інфраструктурних елементів, загострюються проблеми економічної й екологічної безпеки окремих територій і країни в цілому.

Фундаментальні та прикладні дослідження українських регіонознавців присвячені проблемам узагальнення питань землеустрою населених пунктів і розроблення стратегій формування земельних відносин.

Результати досліджень з цих питань опубліковано в наукових працях вітчизняних і зарубіжних учених, зокрема І.К. Бистрякова [1], Б.М. Данилишина [2], О.І. Дація [3], І.Р. Михасюка [4], М.Г. Ступень [5], М.О. Хвесика [6] тощо, які тією чи іншою мірою опубліковано в наукових працях. Ці праці створюють методологічну та методичну основу для вивчення проблем формування земельних відносин і регулювання землекористування на середньому рівні.

Водночас складність процесу прискорення впливу землеволодіння на розвиток поселень із формуванням нових ефективних систем землеустрою перебуває лише в початковій стадії.

Об'єктивний характер ринкових перетворень у сільській Україні визначає пріоритети просторового розвитку з метою збалансування темпів регіональних процесів і необхідності реформування земельних відносин у всіх сферах регіонального господарського комплексу. Ефективне регулювання землекористування в середніх і малих містах є важливим способом вирішення регіональних проблем соціально-економічного розвитку. Необхідність формування механізму регулювання земельних відносин у регіонах України робить його методологію і методи ґрунтованими на об'єктивній оцінці проблемного характеру регіону за визначеними характеристиками з урахуванням екологічної адаптації та охорони довкілля і розробці нових базових підходів до виявлення наявних резервів для розширення і відтворення земельного фонду.

Важливість цих процесів посилюється умовами, характерними для ринкової економіки, насамперед монополізацією виробництва, інтенсифікацією інформаційних процесів, інвестиційною та інноваційною діяльністю. У рамках регіональної економічної системи особлива увага приділяється житловим районам. Становлення ринкової економіки із сильною соціальною орієнтацією виявилось особливо важливим для середніх і малих міст, що є центрами виробничого, інтелектуального та культурного потенціалу, оскільки вони ведуть до зростання людського фактора і якості життя населення.

Перехід до ринкової економіки, що супроводжується дедалі більшою приватизацією землі, розширенням прав місцевих органів влади з регулювання земельних відносин і скороченням державного фінансування міського розвитку, змусив змінити структуру земельних відносин і способи їх реформування. Під час земельної реформи в Україні більшість середніх і малих міст змінили свої межі, фактично не закріпивши їх юридично. Однак розвиток міст без юридичних кордонів в умовах державної та общинної власності на землю створює низку соціальних, економічних та екологічних проблем. А саме: наявність постійних ринків усередині поселень, концентрація різних виробництв, регулярність обмінних відносин з навколишніми поселеннями, формування власності територіальної громади, податки на землекористування тощо.

Сьогодні в Україні практично відсутні детальні дослідження впливу власності на землю на розвиток населених пунктів і вибір механізмів орендної політики міського землекористування. Донедавна відносини власності на землю були пов'язані із сільським господарством, де земля розглядалася як основний засіб виробництва, поверхня з певним місцерозташуванням і якістю ґрунту, що призводить до формування певних видів ренти (маржинальної, абсолютної та монопольної). Міське землеволодіння також приносить рентний дохід, але його характер дещо відрізняється від міського.

Цінність землі в міських районах полягає в її зручному розташуванні щодо ресурсів і ринку збуту, а також у її здатності приносити додатковий дохід, який формується в населених пунктах за рахунок інфраструктурного планування території. Землю в містах розглядають не як засіб виробництва (ресурс), властивий сільськогосподарському виробництву, а як просторову основу для забезпечення життєдіяльності, включно з простором під і над нею [7].

Землеволодіння в поселеннях тісно пов'язане з інтересами місцевої громади, держави та інших землевласників, що мають бути пов'язані з відповідними напрямками соціально-економічного розвитку міста, що визначають багатофункціональність у використанні кожного конкретного землеволодіння та можливість використання їх різними суб'єктами в різні періоди, що можуть збігатися або не збігатися, визначити можливість їх використання у різні способи.

За цих умов право власності на землю тісно пов'язане з необхідністю розміщення певних видів діяльності в певних місцях, що тягне за собою необхідність найбільш ефективного використання земельних ділянок, що часто не під силу окремим власникам. З одного боку, останні майже завжди користуються інфраструктурними об'єктами, збудованими містом або іншими власниками за межами їхньої земельної власності, а з іншого боку, діяльність одних власників також впливає на землекористування інших міських власників. Таким чином, використання землі в населених пунктах завжди переплітається з інтересами як приватної, так і муніципальної та державної власності на землю.

Оскільки земельна реформа відбувається в умовах соціально-економічної кризи, багато питань землекористування в середніх і малих містах залишаються невирішеними. У них немає обґрунтованих землевпорядних і містобудівних рішень щодо землекористування та забудови, за винятком визначених проектом меж. Існуючі генеральні плани, плани та проекти розвитку, підготовлені в минулому щодо земель, які перебувають у державній власності, часто не можуть бути реалізовані відповідно до чинного Земельного кодексу. Через правову невизначеність і застарілий зміст ці містобудівні документи не можуть безпосередньо впливати на землекористування та розвиток населених пунктів. Викликає занепокоєння той факт, що за нинішнього стану житлового будівництва часто знижується щільність сільського населення і розширюються передмістя населених пунктів. Земельні відносини тут формуються без урахування соціально-економічного значення землі у створенні упорядкованого середовища проживання та збереженні цінних родючих земель для сільськогосподарського виробництва.

Основними причинами, що призводять до безладного та неефективного землекористування в малих і середніх містах, є: повільні зміни в організації містобудівної та землевпорядної діяльності; залишковий характер фінансування землевпорядних і землевпорядних заходів; відсутність функціонального межування та регулювання землекористування; неврегульованість землекористування, меж поселень, меж земель державної власності та загального користування, невизначеність прав на землю, невизначеність засад землекористування; невизначена основа землекористування в середніх і малих містах.

Землевпорядкування в середніх і малих містах має базуватися на наукових засадах землекористування та науково-методичних засадах землевпорядного проектування. Тому, на наш погляд, заходи з організації землекористування та охорони земель мають будуватися за принципом від загального до часткового: передбачення на науковій основі (прогнозування), організація та облаштування цільових ділянок на певний період (короткотермінове проектування), оперативне проектування - конкретні практичні задачі з покращення використання окремих ділянок або їхніх сполучень правильно та швидко - повинні розроблятися разом із розв'язанням задач. Системи землеустрою за своєю природою є безперервними і враховують зворотний вплив результатів проектування нижчого рівня на проектування вищого рівня.

У зв'язку з вищевикладеним, формування земельних відносин у середніх і малих містах може містити в собі такі принципи за такими напрямками:

- 1) Узгодженість приватних, громадських і державних інтересів;
- 2) Відкритість дій щодо контролю за використанням і розподілом землі;
- 3) Гарантія прав на земельні ділянки;
- 4) Впевненість в обмеженнях прав на землекористування;
- 5) Стабільність моделей землекористування;
- 6) Здатність власника або користувача земельної ділянки визначити найкраще використання землі.

Нові земельні відносини в містах повинні ґрунтуватися на створенні ефективної місцевої політики, що регулює землекористування на основі принципів справедливості, стабільності, передбачуваності умов оподаткування та гнучкості в оподаткуванні й адмініструванні, гарантуючи тим самим характер використання земельних ділянок, можливі зміни у використанні та права, які надає закон власникам землі. Нижче перелічено деякі ключові елементи регулювання землекористування в малих і середніх містах.

Раціональне використання землі в середніх і малих містах істотно впливає на економічне становище юридичних і фізичних осіб у населених пунктах, що важливо в умовах ринкової економіки. Організація раціонального використання землі в населених пунктах набуває особливого значення у зв'язку з купівлею-продажем земельних ділянок, аукціонами, даруванням, успадкуванням та обліком землі разом із нерухомістю. Продаючи землю у населених пунктах за ринковими цінами, можна отримати більше доходів від правильно розрахованих податків. Якщо податкова база буде розширена за рахунок цих нових видів економічної діяльності, муніципальні бюджети збільшаться, а фінанси соціальної сфери зміцняться. Приватні власники часто інвестують у громадську сферу, що приносить користь суспільству загалом, і тому вкладають менше коштів у муніципальну інфраструктуру. Ринок є ключовим фактором у пошуку нових джерел інвестицій. Земля є унікальним капітальним активом, оскільки на ній зберігається майно, пов'язане з економічною діяльністю. Важливо, що його вартість може збільшуватися з плином часу.

2.3 Земельний кадастр та державна реєстрація права власності на землю

Проведена в Україні земельна реформа вимагає теоретичного розуміння різних питань, пов'язаних із набуттям прав на земельні ділянки. Земельний кодекс України передбачає різні способи набуття прав на землю, включаючи набуття права власності, права користування, сервітуту та інших прав на землю.

Кожен метод складається з окремих логічно послідовних кроків (етапів), відповідно до яких документуються правові та організаційні дії, що вчиняються фізичними особами, землевпорядними організаціями, органами державної влади та місцевого самоврядування.

Державна реєстрація земельних ділянок і прав на них посідає самостійне місце в межах цих етапів. Подібно до того, як в Україні в період незалежності діяло три Закони "Про землю" з різними положеннями, які передбачали різні умови формування земельних ділянок та державної реєстрації прав на них, у сучасних умовах питання прав на землю набуває теоретичної важливості та практичної значущості.

У 2013 році процедуру реєстрації прав на землю було частково змінено. Перший стосується Закону України "Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та іпотеки" та Закону України "Про державний земельний кадастр". Новою особливістю чинного законодавства України є те, що при формуванні земельних ділянок та реєстрації прав на них ведуться два реєстри. Формування земельних ділянок реєструватиметься у Державній земельній книзі, а реєстрація прав на земельні ділянки - у Державному реєстрі речових прав на нерухоме майно та застав.

Відповідно до Закону України "Про державну реєстрацію прав власності та обтяжень на нерухоме майно" підставою для реєстрації прав на землю є реєстрація земельних ділянок у Державній земельній книзі та присвоєння їм кадастрових номерів. Тому бажаним є повний і всебічний аналіз процедури формування земельних ділянок за чинним законодавством України.

Конституція України говорить, що "Право на володіння землею гарантовано". Це право набувається і реалізується громадянами, юридичними особами та державою виключно відповідно до закону".

Стаття 125 Земельного кодексу України (ЗКУ) встановлює істотні умови виникнення права власності на земельні ділянки, згідно з якими право власності на земельну ділянку виникає з моменту державної реєстрації цього права.

Слід підтримати позицію П.Ф. Кулініча про те, що питання про співвідношення державної реєстрації земельної ділянки та державної реєстрації права на земельну ділянку є не тільки теоретичним, а й практичним [1, с. 137]; Стаття 79(1)(ix) ЗКУ свідчить, що земельну ділянку може бути утворено (здано в суборенду, піднаймання земельної ділянки, сервітути щодо її частин) та вона може бути об'єктом цивільних прав лише з моменту державної реєстрації права власності на неї.

Як справедливо зазначає Н.В. Ільків, поняття "державна реєстрація земельних ділянок" і "державна реєстрація прав на земельні ділянки" мають різні правові підстави [2].

На думку С.В. Флінка, реєстрація прав на землю полягає у внесенні у встановленому порядку до офіційного документа, спеціально підготовленого для цієї мети компетентним органом держави, належним чином отриманих даних, передбачених законом, які створюють, змінюють та припиняють відповідні права на землю зацікавленій особі, що є ініціатором, при цьому останньою є це юридично визначена багатофункціональна добровільна діяльність суб'єкта земельно-реєстраційних правовідносин із метою встановлення правових наслідків, а саме: встановлення прав на землю, їх використання. На думку вчених, багатофункціональна спрямованість реєстрації прав об'єктивується в таких ключових галузях, як легалізація (встановлення прав), екологія, інформація, облік і статистика [6].

Земельний кодекс України поділяє процедуру набуття прав на землю на два етапи:

- а) формування земельних ділянок (тут ідеться про земельні ділянки, сформовані вперше);
- б) державна реєстрація сформованих земельних ділянок.

Формування земельної ділянки відповідно до закону означає встановлення її техніко-економічних характеристик і правового статусу в процесі землеустрою. Земельні ділянки утворюються шляхом:

- 1) виділення земельних ділянок із державних і муніципальних земель;
- 2) поділу або злиття вже утворених земельних ділянок;
- 3) установа меж державних або муніципальних земельних ділянок у проєктах землеустрою для благоустрою населених пунктів.

Земельні ділянки формуються на підставі створених землевпорядних документів і вважаються сформованими з моменту присвоєння їм кадастрового номера (індивідуального цифрового коду (номера) для земельних ділянок, що не перетинаються, на території України). Він присвоюється земельній ділянці в момент державної реєстрації та зберігається протягом усього періоду її існування. Номер земельного коду присвоюється землі, незалежно від форми власності. Кадастровий номер не підлягає зміні в разі переходу права власності на земельну ділянку від однієї особи до іншої, виникнення прав на відокремлені ділянки, відмінних від права власності на земельну ділянку, зміни прав на відокремлені ділянки на земельну ділянку або для будь-якої іншої інформації.

Процедура державної реєстрації земельних ділянок здійснюється під час їх формування відповідними органами Державного земельного кадастру міст Києва та Севастополя, республік (Автономної Республіки Крим) та територіальних організацій Центрального виконавчого органу по земельних ресурсах важливих міст і районів області у встановленому законом порядку за місцем розташування таких ділянок у земельному кадастрі.

Це здійснюється шляхом відкриття земельної книги. Земельна книга є документом Державного земельного реєстру і містить таку інформацію про земельні ділянки:

- ❖ кадастровий номер;
- ❖ площу;
- ❖ місце розташування (адміністративний поділ);
- ❖ склад земель;
- ❖ цільове призначення (категорія земель, вид землекористування в межах даної категорії);
- ❖ довідкова грошова вартість;
- ❖ інформація про обмеження на використання землі;
- ❖ сервітут;
- ❖ відомості про межі частини земельної ділянки, на яку поширюється договір суборенди земельної ділянки;
- ❖ Кадастрова карта земельної ділянки;
- ❖ Дата державної реєстрації земельної ділянки;
- ❖ Відомості про документ землеустрою, на підставі якого було здійснено державну реєстрацію земельної ділянки, і будь-які зміни цих відомостей;
- ❖ Право власності на земельну ділянку на підставі відомостей про права, зареєстровані у Державному реєстрі речових прав на нерухоме майно;
- ❖ Відомості про землекористування земельною ділянкою.

Земельним ділянкам, зареєстрованим у Державній земельній книзі, присвоюється кадастровий номер. Кадастровий номер земельної ділянки є ідентифікатором у Державній земельній книзі. Система кадастрових номерів земельних ділянок єдина на всій території України.

Закон передбачає, що органи, відповідальні за ведення Державного земельного реєстру, та орган Державного реєстру прав мають співпрацювати. Таким чином, одночасно з державною реєстрацією земельної ділянки перша

установа надає другій установі інформацію про державну реєстрацію земельної ділянки (дата державної реєстрації, установа, відповідальна за її реєстрацію), кадастровий номер, площа, місце розташування земельної ділянки та кадастрове креслення зареєстрованої земельної ділянки в електронному (цифровому) вигляді. Далі, одночасно з державною реєстрацією права власності на земельну ділянку, державний реєстратор також надає інформацію про суб'єкта права власності на земельну ділянку, суб'єкта права власності на земельну ділянку, державну реєстрацію права власності на земельну ділянку, сервітут земельної ділянки, право постійного користування, право оренди (суборенди) земельної ділянки та право використання земельної ділянки для сільськогосподарських цілей.

Відносини щодо взаємодії інформації між органами, що ведуть Державний реєстр земель, та державним реєстратором деталізовані Постановою Кабінету Міністрів України № 1181 від 22 лютого 2012 року.

Реєстрація інформації в Державному земельному реєстрі або вмотивована відмова здійснюється у строк, що не перевищує 14 робочих днів з дня отримання відповідного документа, якщо законом не передбачено інший строк для таких дій.

Другим етапом набуття прав на земельну ділянку є державна реєстрація права власності на землю. Це відбувається після реєстрації земельної ділянки в Земельній книзі. Тобто спочатку земельна ділянка реєструється в компетентному органі Державного агентства земельних ресурсів України, а потім її право власності або право користування реєструється в компетентному органі Державного реєстру України. Останній перебуває у віданні Міністерства юстиції України.

Відповідно до статті 18 Закону України "Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та іпотеку", під час державної реєстрації речових прав на нерухоме майно фізичним та юридичним особам за рішенням органів державної влади, Ради міністрів Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування видаються свідоцтва про право власності на нерухоме майно [4].

Цей Закон визнає всі права на земельні ділянки, зареєстровані до 1 січня 2013 року, навіть за відсутності державної реєстрації, передбаченої цим Законом, якщо реєстрацію права було здійснено відповідно до закону, який був чинним на момент його виникнення, або якщо на момент їх виникнення був чинним закон, який не передбачав обов'язкової реєстрації таких прав. Реєстрація права не є обов'язковою. Це означає, що закони та підзаконні акти, що стосуються прав на земельні ділянки, видані до 1 січня 2013 року, залишаються чинними і після 1 січня 2013 року, доки на відповідні земельні ділянки зберігаються цивільні права.

Як правильно зазначається в літературі, на відміну від державних актів, реєстраційне посвідчення - це не документ про право власності на земельну ділянку, а документ, що підтверджує державну реєстрацію прав, тобто юридично значимий документ [5].

Якщо держава визнає право власності на такі земельні ділянки, але такі ділянки не мають кадастрового номера, то їхні власники можуть зіткнутися з низкою проблем під час реалізації своїх прав на землю. Згідно з прикінцевими та перехідними положеннями Закону України "Про державний земельний кадастр", земельні ділянки, право власності на які виникло до 2004 року, вважаються сформованими незалежно від присвоєння кадастрового номера [3]. Тому такі ділянки можуть використовуватися відповідно до їх цільового призначення. Однак ними не можна розпоряджатися до присвоєння кадастрового номера.

Відсутність кадастрового номера на земельній ділянці означає, що в правовій системі цієї землі є якийсь дефект. Це відбувається тому, що інформація про таку землю не зареєстрована в Національній земельній книзі. Іншими словами, картографічні документи Земельного кадастру (наприклад, звичайні кадастрові карти) не вказують на існування таких ділянок на відповідній території.

РОЗДІЛ 3. НАПЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО–ПРАВОВОЇ ОХОРОНИ ЖИТЛОВОЇ ТА ГРОМАДСЬКОЇ ЗАБУДОВИ

3.1. Інститут адміністративної відповідальності як механізм забезпечення правопорядку у сфері житлової та громадської забудови

Адміністративна відповідальність як самостійна галузь адміністративного права постійно розвивається. Змінюється зміст правових норм, що визначають підстави та умови накладення відповідальності, а процедури застосування заходів адміністративного впливу доповнюються новими складами правопорушень.

Здебільшого це пов'язано зі збільшенням кількості протиправних діянь, удосконаленням форм, способів і засобів вчинення протиправних діянь, необхідністю уніфікації та систематизації нормативної бази для притягнення до адміністративної відповідальності, заходами із запобігання та припинення адміністративних проступків і необхідністю застосування до осіб, які вчинили відповідні правопорушення, ефективних заходів адміністративного впливу, у тому числі штрафних санкцій [22].

Усе це повною мірою стосується і адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері житлово-комунального господарства та благоустрою. З огляду на специфіку відносин у сфері житлового будівництва та громадської забудови, зумовлену тим, що ці відносини характеризуються значною роздвоєністю та ґрунтуються на різноманітті галузей економіки, адміністративна відповідальність, як особливий вид юридичної відповідальності, є важливою правовою гарантією забезпечення правопорядку у сфері житлового будівництва та громадської забудови. Тобто, вона пов'язана з містобудівною, будівельною діяльністю і містить у собі адміністративні, екологічні, земельні та правові відносини, а також відносини у сфері стандартизації, ліцензування та регулювання.

Крім КУпАП, адміністративні покарання за правопорушення, пов'язані з розвитком житлово-комунального господарства, передбачені в низці інших правових актів, які більш-менш регламентують застосування адміністративних покарань. Загалом, ці правові акти можна поділити на такі категорії.

По-перше, кодифіковані законодавчі акти, яким є Кодекс України про адміністративні правопорушення, які містять систематизований перелік правопорушень та регулюють застосування адміністративних стягнень. Основним законодавчим актом, що регулює індивідуальну адміністративну відповідальність, є КУпАП, тоді як адміністративні стягнення за порушення містобудівного, будівельного законодавства та правовідносин мають певні уточнення, передбачені в інших галузевих нормативних актах.

Інакше кажучи, поряд із КУпАП існують й інші законодавчі акти України, які регулюють застосування адміністративних стягнень. Таким правовим актом є Закон України "Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудування". З іншого боку, Закон України "Про основи містобудування" встановлює певні норми поведінки, але, на відміну від КУпАП та Закону України "Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудування", не передбачає конкретних примусових заходів (адміністративних стягнень) для забезпечення дотримання встановлених норм, використовуючи правові норми відсильного характеру. У цьому випадку мова йде про норми КУпАП та Закону України «Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності».

Іншу групу становлять окремі правові акти, Закони України, що передбачають застосування адміністративних стягнень за порушення встановлених норм, які регулюють суспільні відносини у сфері житлово-комунального господарства та благоустрою. Водночас ці правові акти мають міжгалузевий характер. Можна говорити про законодавчі акти в галузі окремих видів ліцензування, державного нагляду (контролю) за господарською діяльністю тощо.

Наприклад, це Закони України. "Про ліцензування певних видів господарської діяльності", "Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності".

Як зазначає О. Ф. Андрійко, пропонується також включити в самостійну групу рішення місцевих рад, які встановлюють адміністративну відповідальність у вигляді штрафів для фізичних та юридичних осіб, що розміщують смітники у невстановлених місцях або забруднюють дороги, сквери та інші території, підпорядковані раді.

Таким чином, притягнення до адміністративної відповідальності або накладення адміністративних стягнень повинно передбачати не всі, а лише певне коло правопорушень, що мають характер адміністративних проступків, а положення, які санкціонують порушені правові норми та забезпечують їх належне виконання, повинні включати відповідне покарання за вчинення даного правопорушення [23].

Дослідники інколи виділяють в окремі групи й інші правові акти. До них належать розпорядження Президента України, накази та постанови Кабінету Міністрів України. Зазначається, що положення про адміністративну відповідальність, які містяться в цих актах і які рано чи пізно будуть включені до Кодексу, наразі діють самостійно [24].

Оскільки адміністративні правопорушення у сфері житлового будівництва та благоустрою є найпоширенішими, питання правового регулювання адміністративної відповідальності не може бути зведене до застосування Кодексу про адміністративні правопорушення та містобудівного закону. Необхідно розглянути інші законодавчі акти, що регулюють адміністративну відповідальність за правопорушення у сфері житлового будівництва та громадської забудови.

Водночас, перш ніж безпосередньо розглядати питання про адміністративну відповідальність за правопорушення у сфері житлового будівництва та громадської забудови, слід зазначити, що адміністративна відповідальність у досліджуваній сфері безпосередньо зачіпає правову систему об'єктів житлового будівництва та громадської забудови в частині містобудівної діяльності, тобто сфери житлового будівництва та громадської забудови.

На правовий режим земель житлової та громадської забудови істотний вплив справляє планування розміщення об'єктів індивідуального та громадського житлового будівництва, освоєння земельних ділянок із виділенням індивідуальних ділянок та здійснення без садибного будівництва.

Оскільки чинний КУпАП передбачає конкретні заходи примусу, спрямовані на забезпечення дотримання встановлених норм у певних сферах суспільних відносин, закон групує адміністративні правопорушення за сферами правовідносин.

Формування та подальший розвиток суспільних відносин нерозривно пов'язаний з удосконаленням їх правового регулювання, важливе місце серед яких посідають адміністративні правовідносини. Сьогодні не викликає сумнівів роль адміністративного права в регулюванні суспільних відносин. Це пов'язано з тим, що саме від цієї галузі права, її цілісності, упорядкованості та конкретності багато в чому залежить подальший розвиток демократії та соціально-правових гарантій [29].

З метою забезпечення дотримання норм у сфері проживання та суспільного розвитку законом передбачено заходи адміністративної відповідальності, які посідають одне з ключових місць у системі заходів щодо забезпечення належного дотримання вимог правових норм. Вона є результатом вчинення антигромадських дій, заборонених адміністративно-правовими нормами, тісно пов'язана з державним примусом, що створює негативні правові наслідки для правопорушника, встановлена правовими нормами, полягає в застосуванні та реалізації санкцій правових норм і охороняє встановлений у державі правопорядок; це засіб, що спричиняє державне й громадське осудження вчинюваних правопорушниками антигромадських дій та здійснюється в установленому законом порядку; це спосіб, що має наслідком державне та громадське засудження антигромадських дій, що здійснюються правопорушниками, і здійснюється у встановленому законом порядку.

З вищевикладеного випливає, що відповідальність за правопорушення у сфері житлово-комунального господарства та благоустрою є міжгалузеву системою, тому система адміністративної відповідальності відіграє особливу роль у державному регулюванні правовідносин у цій сфері, поряд з іншими видами юридичної відповідальності, у сфері містобудівної, будівельної та іншої діяльності. Вона зарекомендувала себе як один з ефективних інструментів, що застосовуються проти порушень законодавства.

Основними ознаками адміністративної відповідальності є

- Вона заснована на адміністративних правопорушеннях;
- Здійснюється на непідпорядкованих умовах;
- Існує низка органів (посадових осіб), наділених правом накладати адміністративні стягнення;
- Порядок накладення адміністративних стягнень визначається нормами адміністративного права [26].

Проаналізуємо адміністративну відповідальність стосовно охорони житлового фонду та громадських будівель. Адміністративні делікти в цій сфері регулюються законодавцем в окремій главі Кодексу України про адміністративні правопорушення, який є кодифікацією адміністративного права.

Інакше кажучи, КпАП містить перелік правопорушень і регламентує застосування адміністративних стягнень у випадках недотримання державних стандартів, норм і правил під час проектування, будівництва громадських будівель.

Однак, як зазначають І.І. Каракаш та О.С. Погрібний, незважаючи на те, що положення статей 96 і 97 Закону про адміністративні правопорушення передбачають адміністративну відповідальність за недотримання державних стандартів, норм і правил під час проектування будівель і споруд, а також за самочинне будівництво будівель або споруд, положення цієї статті також дають змогу інкримінувати особі порушення порядку, встановленого для землекористування [10].

На нашу думку, до переліку адміністративних правопорушень, пов'язаних із земельними відносинами, слід включити і статтю 96(1) Закону про адміністративні правопорушення "Порушення законодавства під час територіального планування та забудови". Це означає, що якщо особа розпочинає будівельні роботи на земельній ділянці без одержання відповідного дозволу, то така особа може бути притягнута до адміністративної відповідальності за земельне правопорушення.

У цьому випадку можна говорити про подвійну правову природу цих відносин у сферах житлової та громадської забудови. Найбільший прояв двоїстої правової природи адміністративно-правових норм проявляється в адміністративній відповідальності, яка не тільки є найважливішим інститутом адміністративного права, а й використовується як елемент і метод правового регулювання в земельному праві [29].

Таким чином, система адміністративної відповідальності у сфері житлово-комунального господарства є ефективним механізмом забезпечення правопорядку.

3.2. Удосконалення інституту контролю у сфері житлової та громадської забудови

Концепція сталого розвитку населених пунктів визначає основні напрями державної політики щодо забезпечення сталого розвитку населених пунктів, включаючи правові та економічні методи реалізації. Важливою її частиною є державний контроль за забудовою та іншими видами місцевого використання відповідно до затвердженої містобудівної документації, дотриманням містобудівного, земельного та природоохоронного законодавства, використанням та охороною земель, важливих природних ресурсів національного та регіонального значення, відтворенням лісів [6].

Управлінська діяльність під час забудови житлових територій і громадських об'єктів являє собою комплекс організаційних, технічних і правових заходів, спрямованих на забезпечення дотримання законодавства різними суб'єктами.

Така діяльність може стосуватися розроблюваного проекту та його правил, стандартів, норм, архітектурно-технічних вимог і положень затвердженої містобудівної документації.

Таким чином, на даному етапі становлення держави система державного управління у сфері житлово-комунального господарства являє собою систему відповідних органів державного управління, що включає низку адміністративних органів та органів місцевого самоврядування, на які законом покладено управління.

Такий контроль включає в себе діяльність державних компетентних органів з перевірки та дотримання законів про містобудування, архітектуру, будівництво, санітарію та епідеміологію, навколишнє середовище та землю, здійснювану різними органами зі спеціальними повноваженнями та їхніми працівниками, а також заходи щодо запобігання порушенням і притягнення порушників до юридичної відповідальності.

Крім цих змін, важливий вплив на діяльність органів державної влади у сфері житлового будівництва та суспільного розвитку справив Закон України "Про землеустрій", спрямований на регулювання земельних відносин і раціональну організацію території адміністративно-територіальних одиниць і суб'єктів, здійснювану під впливом суспільно-виробничих відносин і розвитку продуктивних сил [11].

Законом України "Про землеустрій" (ж-1, ч. 1, ст. 14) здійснення державного нагляду у сфері землеустрою покладено на Державне земельне агентство України (нині Державний служба України з питань геодезії, картографії та земельного кадастру України). Водночас питання землеустрою зачіпали діяльність багатьох адміністративних органів. Наприклад, проекти землеустрою щодо відведення земельних ділянок усіх категорій і форм власності підлягають обов'язковому погодженню з територіальними органами Державної служби екологічного контролю України.

З вищевикладеного вбачається, що під державним управлінням у сфері житлово-комунального господарства слід розуміти особливий вид державної управлінської діяльності, що здійснюється самостійним органом державного управління, спеціально уповноваженим на це.

Тим не менш, питання подальшого розвитку концепції та структурування контролю в публічній владі та його теоретико-методологічних засад має концептуальне та методологічне значення під час здійснення влади в контексті конституційної реформи, особливо під час трансформації інституційної системи влади й управління в Україні, як стверджував О.І.Сушинський у книжці "Громадянське суспільство і державне управління", звертаючи увагу на недостатній розвиток вітчизняної науки [21].

Ці питання взаємопов'язані та певною мірою впливають на ефективність і розвиток державного будівництва та управління будівництвом. Не применшуючи ролі державного контролю, слід приділити увагу автономії та громадському контролю у сфері житлового будівництва та громадської забудови, які впливають на формування державної регуляторної політики в нашій країні.

Однак такий контроль не зазначений у Законі України "Про регулювання містобудівної діяльності". Як уже згадувалося, Закон України "Про регулювання містобудівної діяльності", ухвалений 17 лютого 2011 року, має значний вплив на забезпечення сталого розвитку регіону. Однак водночас, на нашу думку, у законі недостатньо враховано інтереси місцевих громад, представлених органами місцевого самоврядування, та суспільні інтереси, які безпосередньо впливають на самоврядування та державне управління.

Стаття 21 Закону України "Про регулювання містобудівної діяльності" має назву "Громадські слухання щодо врахування громадських інтересів". Однак, незважаючи на таку назву, положення цієї статті обмежують коло осіб, які можуть подавати пропозиції щодо містобудівної документації на місцевому рівні. Зокрема, до переліку не включені органи державної влади, творчі об'єднання, профспілки та інші особи, які можуть висловлювати зауваження щодо проектів пропозицій.

На нашу думку, пропозиції щодо проектів містобудівних документів місцевого рівня можуть подавати громадяни, які проживають на території, де розроблено відповідний містобудівний документ місцевого рівня, а також юридичні особи, громадські об'єднання, профспілки та інші особи, які перебувають на території, де розроблено відповідний містобудівний документ місцевого рівня. Право на це мають такі особи.

З метою удосконалення Закону України "Про регулювання містобудівної діяльності" пропонується внести такі зміни до статті 21(7) "Громадські слухання з розгляду громадських інтересів":

Пропозиції до проектів містобудівної документації на місцевому рівні мають право надавати:

1) повнолітні дієздатні фізичні особи, які проживають на території, де здійснюється розроблення проекту містобудівного документа місцевого рівня.

2) юридичні особи, творчі об'єднання, державні органи, професійні спілки та інші особи, які перебувають на території, де здійснювалося розроблення такої містобудівної документації.

Відсутність якісно визначених форм, методів та інструментів врахування громадської думки у сфері містобудування в Україні в частині планування, ухвалення рішень, напрацювання рішень та аналізу впливу на довкілля є, зокрема, порушенням Оргуської конвенції про доступ до інформації, участь громадськості у процесі ухвалення рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля.

Незважаючи на те, що частина 2, стаття 3 Закону України "Про регулювання містобудівної діяльності", яка передбачає, що: "Якщо міжнародною конвенцією України, ратифікованою Верховною Радою України, передбачено інші правила, ніж ті, що передбачені цим законом, застосовуються правила міжнародної конвенції України".

Відповідно до положень Оргуської конвенції, громадяни мають бути поінформовані про процедури участі в ухваленні рішень з екологічних питань, мати вільний доступ до таких механізмів і знати, як ними користуватися.

Однак ухвалення Закону України "Про регулювання містобудівної діяльності" без належних консультацій з громадськістю порушує Організаційну конвенцію 1998 року [20], яка була ратифікована Верховною Радою України 6 липня 1999 року [21].

Крім того, пункт 9 статті 21 Закону України "Про регулювання містобудівної діяльності" передбачає, що результати громадського розгляду проектів містобудівної документації на місцевому рівні оприлюднюються в засобах масової інформації, що поширюються у відповідних регіонах, упродовж двох тижнів із дня їх ухвалення, а також шляхом розміщення таких рішень на офіційних вебсайтах цих органів. Закон передбачає, що рішення має бути оприлюднене шляхом публічного оголошення. Водночас законодавець покладає відповідальність за достовірність опублікованого проекту генерального плану населеного пункту, зонування території та детального плану території на незазначену уповноважену особу. На нашу думку, це має бути посадова особа органу місцевого самоврядування, відповідальна за проведення публічних слухань.

Подальший аналіз положень статті 34 Закону України "Про регулювання містобудівної діяльності" та статті 29 колишнього Закону України "Про планування і забудову територій" показує, що підхід до державних будівельних норм і правил було спрощено, оскільки інспекція державних будівельних норм і правил втратила можливість зупиняти будівництво в разі систематичного порушення будівельних норм.

Крім того, з прийняттям Закону України "Про регулювання містобудівної діяльності" було виключено статтю 26.2 Закону України "Про охорону навколишнього природного середовища". Оцінка впливу на довкілля є обов'язковою під час здійснення законотворчої, інвестиційної, управлінської, господарської та іншої діяльності, що впливає на довкілля. Порядок проведення екологічної експертизи встановлюється законодавством України.

Таке ставлення законодавця до ухвалення законодавчих актів є неприпустимим і негативно впливає на правотворчу, інвестиційну, управлінську, господарську та іншу діяльність, не лише у сфері містобудування.

Наприклад, внесення змін до статті 68-д Закону України "Про охорону навколишнього природного середовища" фактично усунуло відповідальність особи за будівництво об'єктів, щодо яких не може бути отримано позитивний висновок державної екологічної експертизи.

Крім того, пункт 3 статті 28 Закону України "Про благоустрій населених пунктів" свідчить: "Дозвіл (ордер) на видалення зелених насаджень не потрібен, якщо роботи проводяться на підставі одного з документів, передбачених частиною 1 статті 34 Закону України "Про регулювання містобудівної діяльності" (наприклад, повідомлення про початок робіт, дозвіл на проведення будівельних робіт)".

Цілком очевидно, що такий підхід законодавця до зелених насаджень веде до їхнього безконтрольного знищення.

Таким чином, аналіз вищезазначеного законодавства та Закону України "Про регулювання містобудівної діяльності" дає підстави стверджувати, що стаття 41 Закону України "Про регулювання містобудівної діяльності" встановлює лише один вид регулювання: державні будівельні норми і правила. Однак такий підхід законодавця до контрольної діяльності не дає змоги повною мірою органам місцевого самоврядування та громадянам здійснювати контрольні заходи за діяльністю всіх суб'єктів містобудівної діяльності. Як уже зазначалося, ці та інші проблеми призвели до того, що в Україні залишаються незавершеними 4,2 тис. будівельних об'єктів. Як правило, такі будівництва пов'язані з несумлінними забудовниками. Допоки керівники місцевих органів влади в регіонах, де ведеться будівництво житла і громадських будівель, не візьмуть на себе персональну відповідальність, істотних змін у цій сфері очікувати не доводиться.

Для покращення управління будівництвом ми пропонуємо внести зміни до статей 41-1 та 41-2 Закону України "Про регулювання містобудівної діяльності".

Стаття 41-1: "Самоврядний архітектурно-будівельний контроль".

Самоврядний будівельний контроль з метою дотримання вимог законодавства у сфері містобудування, будівельних норм і правил, національних стандартів і нормативів здійснюється сільськими, селищними, міськими радами та їх виконавчими органами.

Стаття 41-2: "Громадський архітектурно-будівельний контроль".

Громадський будівельний контроль здійснюється громадськими інспекторами, які призначаються і діють відповідними органами місцевого самоврядування на основі національної житлової політики в галузі будівництва, архітектури, містобудування, житлово-комунального господарства та положень, затверджених центральним органом виконавчої влади з формування та реалізації політики.

Важливим елементом містобудування є Закон України "Про основи містобудування". Цей закон визначає правові, економічні, соціальні та організаційні засади містобудування в Україні і спрямований на створення автентичного середовища проживання за умови забезпечення охорони довкілля, раціонального використання природних ресурсів та охорони культурної спадщини.

Основними сферами діяльності містобудування є:

- ❖ захист житлового та природного середовища від негативного впливу антропогенних і соціальних чинників та стихійного лиха;
- ❖ розвиток національних і культурних традицій в архітектурі та містобудуванні;
- ❖ забезпечення якості архітектури, планування, функціонування і будівництва містобудівних об'єктів;
- ❖ формування та реконструкція містобудівних ансамблів, районів та ландшафтних комплексів, рекреаційних зон та природних лікувальних ресурсів;
- ❖ освоєння природно-лікувальних ресурсів, а також різноманітні види діяльності.

Будівельна діяльність є частиною розвитку житлових районів і громадських об'єктів.

Правові та організаційні засади будівельної діяльності визначено Законом України "Про архітектурну діяльність", метою якого є, зокрема, досягнення сприятливого середовища проживання, естетичної формування економічної ефективності та надійності будівель, споруд і комплексів.

Закон встановлює права та обов'язки суб'єктів будівельної діяльності, а також їхню відповідальність у разі недотримання Закону про будівельну діяльність. Зокрема, у статті 1 Закону до об'єктів будівельної діяльності віднесено будівлі та споруди житлового, цивільного, комунального, промислового та іншого призначення, їхні комплекси, об'єкти благоустрою, садки та озеленення, монументально-декоративного мистецтва, території адміністративно-територіальних одиниць (частин територій) та житлові райони.

Розглядаючи проблему вдосконалення системи управління у сфері розвитку об'єктів житлово-комунального господарства, не можна оминати увагою дисертаційне дослідження А. В. Матвійчука, який, вивчаючи процедури управління в будівельному секторі, пов'язав останні з Держбуднаглядом [22].

На наш погляд, такий підхід до управлінської діяльності не повною мірою розкриває систему уповноважених органів управління та види управління у сфері містобудування, навіть якщо об'єктом дослідження є реалізація управлінських процедур у будівельному секторі.

Водночас ми погоджуємося з думкою О. Матвійчука про те, що одним із найважливіших напрямів підвищення ефективності контрольних процедур у будівельній галузі є взаємодія професійних контрольних органів з іншими контрольними органами, що стосується теми цього дослідження. Взаємодія є необхідною умовою для належного державного контролю, оскільки всі контрольні органи мають спільну мету. Як правило, ця мета полягає у захисті та забезпеченні інтересів держави та прав споживачів. Крім того, ці відомства працюють за одними й тими самими принципами, що також має сприяти взаємодії.

Однак кожен орган має свої завдання, структуру, функції, повноваження, форми та методи, що використовуються для досягнення цієї мети [23].

Таким чином, було розглянуто основні закони та нормативні документи, що регулюють напрями удосконалення адміністративно–правової охорони житлової та громадської забудови, та основні пропозиції щодо удосконалення були внесені у таблицю (Додаток А).

ВИСНОВКИ

У першому розділі були розглянуті такі питання: політика держави у сфері житлової та громадської забудови з правової перспективи, правове регулювання житлової та громадської забудови, адміністративно-правовий режим у цій сфері.

Державна політика потребує використання відповідних інструментів впливу на зацікавлені сторони у житловому та суспільному розвитку, а також координації зусиль різних міністерств і відомств. З огляду на специфіку досліджуваної території, слід зауважити, що головним засобом державного впливу в даній сфері є розробка, формування та реалізація політики через національні, регіональні та місцеві програми. Таким чином, шляхом аналізу законодавчих та інших нормативно-правових актів можна встановити, що прийняття державних норм, стандартів, узгоджень, регламентів та дозволів є засобом державного впливу на відносини у сфері житлово-комунального господарства та благоустрою. Деякими з таких нормативно-правових актів є: "Про Генеральну схему планування території України", "Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності", "Про благоустрій населених пунктів", "Про будівельні норми", "Про ліцензування певних видів господарської діяльності", "Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення".

У 2 розділі були визначені наступні питання: склад земель житлової та громадської забудови, використання земель у населених пунктах, земельний кадастр і державна реєстрація прав власності на землю. Згідно із чинним Земельним кодексом України, землі населених пунктів та землі для громадської забудови виділяються як окремі категорії земель (згідно зі статтею 19). Це положення новаторське тим, що легалізує ці землі і відмовляється від попередньої категорії, яка була відома як "землі населених пунктів". Розмежовуючи землі населених пунктів та землі загального користування як окремі категорії, законодавець передбачає наявність інших категорій земель у межах населених пунктів, які також використовуються для розвитку відповідних галузей, таких як промисловість, транспорт, зв'язок, енергетика та оборона.

У третьому розділі були розглянуті такі питання: роль інституту адміністративної відповідальності як механізму забезпечення правопорядку у сфері житлової та громадської забудови, а також питання щодо поліпшення системи контролю у цій сфері. Адміністративна відповідальність, як окрема галузь адміністративного права, постійно еволюціонує. Змінюється зміст правових норм, що визначають підстави та умови застосування відповідальності, а процедури застосування адміністративних заходів доповнюються новими формами правопорушень. Система адміністративної відповідальності у сфері житлово-комунального господарства виступає ефективним механізмом для забезпечення правопорядку. У даному розділі були розглянуті основні закони та нормативні документи, що регулюють напрями покращення адміністративно-правового захисту житлової та громадської забудови.

Отже, поставлені завдання були розглянуті і вирішені у роботі, а саме:

- Охарактеризовані сучасний стан та основні напрями державного регулювання відносин у сфері житлової та громадської забудови;
- Надані характеристика раціонального використання та охорони земель житлової та громадської забудови;
- Визначені та проаналізовані основні напрями вдосконалення правового регулювання житлової та громадської забудови.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Алімов О., Драган І. Системна модернізація механізмів реалізації регіональної екологічної політики // Економіка природокористування і охорони довкілля: [зб. наук. пр.]. – К.: ДУ ІЕПСР НАН України, 2015. С. 54-62
2. Андрущенко А.В. Аналіз організаційно-правових засад охорони земель в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.agrosvit.info/pdf/11_2011/5.pdf
3. Антіпова Л.І. Залучення зарубіжного досвіду організації земельно-орендних відносин / Л.І. Антіпова // Економіка АПК. — 2007. — № — С. 147—153.
4. Балан С. Зберегти землю / С. Балан, О. Іванов // Український тиждень. — 2011. — № 12 (177). — С. 41—42
5. Бистряков І. К. Економічний простір: аспекти методологічного визначення / І. К. Бистряков, Л. Г. Чернюк; [за заг. ред. д-ра екон. наук, проф., чл.-кор. НАН України Б. М. Данилишина]. – К.: РВПС України НАН України, 2006. – 56 с.
6. Бистряков І. К. Оцінка земельно-ресурсного потенціалу в контексті просторової організації землегосподарювання та розвитку економічного простору / Бистряков І. К., Веклич О. О., Ніколаєнко Т. С. // Економічний простір і динаміка розвитку продуктивних сил України: теоретико-методологічні основи дослідження / [за ред. д.е.н., проф., чл.-кор. НАН України Б.М. Данилишина]. – К.: РВПС України НАН України, 2008. – С. 47–55.
7. Богіра М.С. Землекористування в ринкових умовах: екологоекономічний аспект: монографія / М.С. Богіра. — Львів: Львів. нац. аграр. Унт, 2008. — С. 225.
8. Данилишин Б.М. Земельна політика в Україні: що день прийдешній нам готує? Дзеркало тижня. Україна. №12. 1 квітня 2011 р.

9. Даугуль В., Алексенко А. Актуальні питання використання земель сільськогосподарського призначення органами місцевого самоврядування/ В. Даугуль, А. Алексенко. — Х. : Фактор, 2018. —176 с.
10. Дієсперов В.С. Земля як головний природний ресурс сільських територій і країни / В.С. Дієсперов // Економіка АПК. — 2010. — № 9. — С. 102—109.
11. Дребот О.І. Еколого-економічне забезпечення раціонального використання земельних ресурсів України / О.І. Дребот, М.Я. Височанська // Таврійський науковий вісник: Науковий журнал. — Вип. 88. — Херсон: Грінь Д.С., 2014. — С. 268—274
12. Закон України “Про державний контроль за використанням та охороною земель”: Прийнятий 19.06.2009 № 963-IV // Відомості Верховної Ради України. — 2003. — № 39. — Ст. 350
13. Закон України «Про державний земельний кадастр» від 1 січня 2013 р. // Відомості Верховної Ради України. — 2012. — № 8. — Ст. 61.
14. Закон України “Про землеустрій”: Прийнятий 22.05.2009 № 858-IV // Відомості Верховної Ради України. — 2003. — № 36. — Ст. 282.
15. Закон України “Про охорону земель”: Прийнятий 19.06.2009 № 962-IV // Відомості Верховної Ради України. — 2003. — № 39. — Ст. 349.
16. Земельний довідник 2020 . — [Електронний ресурс]. — Режим доступу <https://agropolit.com/spetsproekty/705-zemelniy-dovidnik-ukrayini--baza-danih-pro-zemelniy-fond-krayini>.
17. Земельний кодекс України: Прийнятий 25.10.2001 № 2768-III // Відомості Верховної Ради України. — 2002. — № 3-4. — Ст. 27.
18. Земельний фонд України // Державне агенство земельних ресурсів України [Електронний ресурс]. — Режим доступу www.dazrw.gov.ua10.
19. Земельний кодекс України: науково-практичний коментар. Видання четверте, доповнене / за ред. Гетьмана А. П., Шульги М. В. — Х.: ТОВ Одісей, 2007. — 624 с.

20. Земельне право : підручник / М. В. Шульга, Н. О. Багай, В. І. Гордєєв та ін. ; за ред. М. В. Шульги. – Х. : Право, 2013. – 520 с.
21. Зигрій О. Організаційно-правовий аспект використання та охорони земель // Актуальні проблеми правознавства. – 2017. – № 1 (9). – С. 70-74.
22. Єрмоленко В.М. Взаємозв'язки містобудівного і земельного права. Право. Людина. Довкілля: науково-практичний журнал. 2020. 11(1). С. 19–26.
23. Ільків Н.В. Державна реєстрація у сфері земельних відносин / Н.В. Ільків // Публічне право. – 2012. – № 3(7). – С. 76–82.
24. Канаш О.П. Принципи класифікації земель як основи раціонального використання земельних ресурсів // Вісник аграрної науки, 2002, № 3. — С. 63-66.
25. Квітка Г. Досвід землеволодіння: аграріям об'єднаної Європи затісно господарювати / Г. Квітка // Землевпорядний вісник. — 2009. — № 8. — С. 40—46
26. Крамаренко О.В. Поняття земель для будівництва багатоквартирних житлових будинків у містах. Держава і право. 2009. Вип. 46. С. 436-443.
27. Кулинич П.Ф. Державна реєстрація прав на земельну нерухомість та земельний кадастр: поняття, співвідношення та правові засади / П.Ф. Кулинич // Юридичний журнал. – 2010. – № 5. – С. 136–142.
28. Курильців Р.М. Нова парадигма управління землекористуванням в умовах нових земельних відносин / Р.М. Курильців // Землеустрій і кадастр. –2011. – № 4. – С. 15-19.
29. Мартин А.Г. Актуальні задачі управління земельними ресурсами в контексті сталого розвитку // Стратегія забезпечення сталого розвитку України: матеріали міжнар. наук.- практ. конф., 20 травня 2008р.:у 3 ч. / НАН України; Рада по вивченню продуктивних сил України — К. : РВПС України НАН України, 2008. – С. 35-37.
30. Мартин А. Управління земельними ресурсами: пріоритетні завдання на сучасному етапі реформ // Землевпорядний вісник. – № 2. – 2008. – С. 30-36.
31. Матеріали Генеральної схеми планування території України – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [https://www.minregion.gov.ua/napryamki-](https://www.minregion.gov.ua/napryamki)

diyalmosti/building/city-build/materialigeneralnoyi-shemi-planuvannya-teritoriyi-ukrayini/

32. Мірошниченко А. М. Земельне право України: Навч. посіб. / Інститут законодавства Верховної Ради України. – К.: Ін-т законодавства ВРУ, 2007. – 432 с.

33. Мірошниченко А.М., Марусенко Р.І. Науково – практичний коментар Земельного кодексу України, 5-те видання, змінене і доповнене. К.: Алерта, 2013. 544 с.

34. Настечко К.О. Оформлення прав на земельні ділянки : [монографія] / К.О. Настечко. – К. : Юрінком Інтер, 2012. – 239 с.

35. Новаковська І.О. Управління міським землекористуванням: монографія. – К.: Аграр. наука, 2016. – 304 с.

36. Новоторов О.С. Економіка землі господарювання: теорія, методологія / За редакцією академіка НАН України Б.М.Данилишина /РВПС України НАН України. – Київ: ТОВ «ДКС центр», 2009. – С. 628

37. Носік В.В. Правовий режим земель сіл, селищ, міст. Земельне право України: підручник / Г.І. Балюк, Т.О. Коваленко, В.В. Носік та ін.; за ред. В.В. Носіка. Київ: Видавничо-поліграфічний центр «Київський університет». 2008.

38. О.В. Крамаренко/ Поняття земель для будівництва багатоквартирних житлових будинків у містах / О.В. Крамаренко // Держава і право. – 2009 - Вип. 46. - С. 436-443.

39. Оперативні дані Державного комітету України із земельних ресурсів [Електроннийресурс]. — Режим доступу:<http://www.komitet.ua/ru/node/29515>.

40. Сіряченко І.І. Правове регулювання цільового використання земель в межах населених пунктів України: автореф. дис.... канд. юрид. наук: 12.00.06. Одеса, 2013. 21 с.

41. Скакун О.Ф. Теорія держави і права: Підручник / Пер. з рос. Харків: Консум, 2001. 656 с

42. Рабчинська Л. Будівлі і споруди, що використовуються у сфері господарювання. Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. 2010. №82. С. 102 – 104.

ДОДАТКИ

Додаток А

Основні пропозиції щодо удосконалення раціонального використання та охорони земель житлової та громадської забудови

№№ пп	Назва закону	Редакції або зміни у законі	Результат
1	Закон про адміністративні правопорушення	"Порушення законодавства під час територіального планування та забудови".	Це означає, що якщо особа розпочинає будівельні роботи на земельній ділянці без одержання відповідного дозволу, то така особа може бути притягнута до адміністративної відповідальності за земельне правопорушення.
2	"Про регулювання містобудівної діяльності"	Стаття 21(7) "Громадські слухання з розгляду громадських інтересів" 1) повнолітні дієздатні фізичні особи, які проживають на території, де здійснюється розроблення проекту містобудівного документа місцевого рівня. 2) юридичні особи, творчі об'єднання, державні органи, професійні спілки та інші особи, які перебувають на території, де	З метою удосконалення Закону України "Про регулювання містобудівної діяльності" покращення управління будівництвом

		здійснювалося розроблення такої містобудівної документації.	
3	"Про регулювання містобудівної діяльності"	Стаття 41-1 - «Самоврядний архітектурно-будівельний контроль» Самоврядний будівельний контроль з метою дотримання вимог законодавства у сфері містобудування, будівельних норм і правил, національних стандартів і нормативів здійснюється сільськими, селищними, міськими радами та їх виконавчими органами.	Регулювання державних будівельних норм і правил. покращення управління будівництвом
4	"Про регулювання містобудівної діяльності"	Стаття 41-2: "Громадський архітектурно-будівельний контроль». Громадський будівельний контроль здійснюється громадськими інспекторами, які призначаються і діють відповідними органами місцевого самоврядування на основі національної житлової політики в галузі будівництва, архітектури, містобудування, житлово-комунального господарства та положень, затверджених центральним органом виконавчої влади з формування та реалізації політики.	Регулювання державних будівельних норм і правил. покращення управління будівництвом

